



Contexto de las políticas de acceso al suelo en Argentina: desafíos del Plan Nacional de Suelo Urbano

Cintia Ariana Barenboim. Arquitecta, magíster en Planificación Urbana y Regional y doctora en Geografía Urbana. Asociada al Curdiur de Conicet-UNR, y al Centro de Altos Estudios en Arquitectura y Urbanismo de la UAI, Argentina, Rosario. ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-8889-2776> Correo electrónico: arq.barenboim@gmail.com

José María Aused. Licenciado, profesor y doctorando en Ciencia Política de la Universidad Nacional de Rosario. Asociado al Centro de Altos Estudios en Arquitectura y Urbanismo de la UAI, Argentina, Rosario. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0761-0894> Correo electrónico: josemariaaused@gmail.com

Carlos Alfredo Vignolo. Licenciado y doctorando en Ciencia Política de la Universidad Nacional de Rosario. Asociado al Centro de Altos Estudios en Arquitectura y Urbanismo de la UAI, Argentina, Rosario. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4968-9825> Correo electrónico: cachivignocor@gmail.com

Recibido: 3 de junio de 2021

Aprobado: 24 de julio de 2021

Publicado: 4 de abril de 2022

Acceso abierto: Creative Commons: Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0), la cual permite a otros distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir de su obra, de modo no comercial, siempre y cuando den crédito y licencien sus nuevas creaciones bajo las mismas condiciones.



Conflicto de intereses: los autores han declarado que no existen conflictos de intereses.

Resumen

Durante las últimas décadas en Argentina, la vivienda no tuvo un fin social sino financiero como resguardo de capital, por lo cual se construyó sin ningún tipo de planificación de la forma urbana, con desequilibrios socio-territoriales y desigual acceso a vivienda, infraestructuras, servicios y equipamientos. En este contexto, surgió el Plan Nacional de Suelo Urbano (PNASU) que propuso la generación de suelo para vivienda producido o promovido por el Estado, para ampliar la accesibilidad de las familias y desalentar las prácticas especulativas, promoviendo ciudades compactas, equitativas y accesibles. A partir de los antecedentes nacionales y provinciales, este artículo tiene como objetivo analizar el PNASU, en cuanto a su contenido y sus desafíos. La metodología se centra en el análisis de contenido de documentos escritos. Los resultados esbozan cuatro ejes argumentativos en torno a los desafíos del plan en su implementación y el impacto que podría tener sobre la planificación urbana y habitacional. En conclusión, si bien llena el vacío en políticas territoriales, deberá considerar la integración de la política habitacional con la territorial, el protagonismo de los actores locales, la construcción de instrumentos de captación de plusvalías en términos redistributivos, la función social de la tierra y la vivienda, entre otras.

Palabras clave: Argentina, acceso a la vivienda, desequilibrio socioterritorial, ordenamiento territorial, políticas de suelo, suelo urbanizado.



Context of Land Access Policies in Argentina: Challenges of the National Urban Land Plan

Abstract

During the last decades in Argentina, housing did not have a social but a financial purpose of safeguarding capital. It was built without any planning of the urban form, with socio-territorial imbalances and unequal access to housing, infrastructure, services, and equipment. Under this context, the National Plan for Urban Land (PNASU) emerged, which proposed State-produced or promoted land for housing to expand accessibility for families and discourage speculative practices. Additionally, the plan linked land policy with territorial development, promoting compact, equitable, and accessible cities. This article analyzes the PNASU's content and challenges, starting from the national and provincial antecedents of territorial planning. The methodology focuses on the content analysis of written documents. The results outline four argumentative axes around the challenges of the plan in its implementation and the impact it could have on urban and housing planning. In conclusion, although it fills a gap in territorial policies, the housing policy should consider the integration with the territorial one, the leading role of local actors, the construction of instruments for capturing capital gains in redistributive terms, the social function of the land and housing, and other factors.

Keywords: Argentina, access to housing, socio-territorial imbalance, land use planning, land policies, urbanized land.

Contexto das políticas de acesso à terra na Argentina: desafios do Plano Nacional de Solo Urbano

Resumo

Durante as últimas décadas na Argentina, o sistema de habitação não teve um objetivo social, mas sim financeiro, como proteção do capital, razão pela qual foi construído sem nenhum tipo de planejamento da forma urbana, com desequilíbrios socioterritoriais e de desigual acesso a habitação, infraestruturas, serviços e equipamentos. Nesse contexto, o Plano Nacional de Solo Urbano (PNASU), que propôs a geração de solo para moradia produzido ou promovido pelo Estado, a fim de ampliar a acessibilidade das famílias e desincentivar as práticas especulativas, promovendo cidades compactas, equitativas e acessíveis. A partir dos antecedentes nacionais e provinciais este artigo tem o objetivo de analisar o PNASU quanto a seu conteúdo e desafios. A metodologia está focada na análise de conteúdo de documentos escritos. Os resultados mostram quatro eixos argumentativos sobre os desafios do plano em sua implementação e o impacto que poderia ter no planejamento urbano e habitacional. Em conclusão, embora preencha a lacuna em políticas territoriais, deverá considerar a integração da política habitacional com a territorial, o protagonismo dos atores locais, a construção de instrumentos de captação de mais-valias em termos redistributivos, a função social da terra e da moradia, entre outros aspectos.

Palavras-chave: Argentina, acesso à habitação, desequilíbrio socioterritorial, ordenamento territorial, políticas de solo, solo urbanizado.

Introducción

Desde el año 2003, con la reactivación económica y de la construcción, la vivienda, lejos de tener un fin social, tuvo un fin netamente financiero como resguardo de capital, orientado a los sectores sociales con capacidad de pago. Esto produjo que, en la mayoría de los casos, se construyeran edificaciones sin ningún tipo de planificación de la forma urbana. Esto ha tenido un impacto negativo en las ciudades y ha generado fuertes desequilibrios socio territoriales, donde se evidencian fragmentos urbanos aislados, con desigual acceso a las infraestructuras, servicios y equipamientos.

El desarrollo urbano estuvo definido a partir de las pautas del mercado inmobiliario, pero también tuvieron cierta responsabilidad las políticas del Estado, expresa Peralta (2017), hecho que promovió un continuo proceso de extensión de la ciudad que alimentó, en algunas ocasiones, la especulación y elevó sistemáticamente los precios del suelo.

Las respuestas del Estado, cuando intervenía, eran principalmente de dos maneras: una directa a través de la construcción o mejoramiento de la vivienda y otra indirecta mediante el otorgamiento de créditos para construcción, ampliación o compra de unidades. Barenboim (2017) menciona que: “de ningún modo, regula el mercado de suelo urbano, siendo este un elemento central para el acceso al suelo y a la vivienda” (p. 134).

Asimismo, cuando se lograba acceder al financiamiento para la vivienda a través de un crédito o un programa (Pro.Cre.Ar., UVA, APP), resultaba muy costoso conseguir un lote en suelo urbanizado en la ciudad, ya que dicha demanda ocasiona un alza en los precios del mercado y constituye el cuello de botella de la problemática, el acceso al suelo urbano. Este tipo de situaciones han estimulado diversas prácticas de especulación en los agentes de mercado (proto especulación o especulación pasiva) y la generación de escasez artificial de suelo. Cabe señalar que la proto especulación es la tendencia creciente de los precios del suelo a largo o

mediano plazo, mientras que la especulación pasiva es la apropiación de la diferencia de valor producida por la compra de terrenos antes de los incrementos de precio y la venta posterior (Jaramillo, 1994).

De modo que una política habitacional virtuosa requiere de una gestión adecuada del suelo, el cual constituye la materia prima sin la cual es imposible pensar políticas urbanas de promoción de vivienda y hábitat. Para ello, resulta necesario avanzar en niveles de regulación del mercado del suelo.

Producir suelo urbanizado puede ser una clave para enfrentar el problema e implica que este cuente con las infraestructuras, equipamientos, localización adecuada y accesibilidad para todos los sectores de la sociedad. Estas características no podrán adquirirse mientras sea la lógica de la renta y la maximización de la ganancia la que ordene el desarrollo urbano. En consecuencia, resulta necesario que el Estado retorne a la planificación territorial, urbana y de vivienda como función central, brindando respuesta a las necesidades de la ciudad y de los distintos sectores de la población.

Adicionalmente, la política habitacional debe vincularse inexorablemente con la planificación urbana. Sin mecanismos e instrumentos regulatorios de la dinámica del crecimiento urbano, el Estado acaba impulsando programas habitacionales que se materializan en nuevas urbanizaciones aisladas de la ciudad o con una débil integración a la misma. Así, se terminan potenciando efectos adversos como una mayor fragmentación y segregación socio espacial.

En este contexto, se presentó, en el año 2020, el Plan Nacional de Suelo Urbano (PNASU) elaborado por la Subsecretaría de Política de Suelo y Urbanismo del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. El documento propone la generación de suelo urbano producido o promovido por el Estado, garantizando que este cuente con suelo urbanizado para localizar vivienda a construirse o a promoverse de forma pública, ampliando la accesibilidad de las familias en las ciudades y desalentando las prácticas especulativas. Al mismo tiempo, vincula la



política de suelo con el desarrollo territorial, con lo cual promueve prácticas virtuosas para lograr ciudades compactas, equitativas y accesibles (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, 2020b).

En suma, el objetivo principal del artículo es analizar el reciente PNASU, en cuanto a su contenido y sus desafíos, dado que todavía es una “novedad” y recién están comenzando a firmarse los primeros convenios de adhesión, de manera que cobra gran relevancia la política implementada. El documento resulta un instrumento de ordenamiento territorial muy valioso en cuanto busca establecer los criterios y lineamientos generales para el uso racional del suelo y sus recursos, así como la distribución y organización de las actividades de la comunidad (Barenboim, 2012). De esta manera, amplía la oferta de suelo urbanizado y logra el acceso efectivo a la vivienda en Argentina.

La metodología se centra en un abordaje analítico a partir del análisis del contenido de documentos escritos como:

- Documentos no oficiales: trabajos de investigación, artículos periodísticos de los diarios y revistas locales.
- Documentos oficiales: planes estratégicos territoriales, documentos del PNASU y del Programa Nacional de Producción de Suelo (PNAPS), legislaciones provinciales, expedientes y ordenanzas municipales.

Además, se recurre a la modalidad interpretativa para la realización de entrevistas semi-estructuradas a funcionarios públicos, investigadores y demás actores involucrados, con el propósito de completar la información que no se halla en los documentos y conocer la visión que tienen sobre el instrumento de financiamiento.

Cabe señalar que este artículo hace parte del proyecto de investigación “Políticas de acceso al suelo. Análisis del Plan Nacional de Suelo Urbano Argentina”, radicado en el Centro de Altos Estudios en Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Abierta Interamericana; proyecto integrado por dos de los autores (Aused y Vignolo, junto con otros profesionales) y dirigido por

Barenboim. Asimismo, la directora es miembro del Comité Federal de la Mesa Intersectorial de Políticas de Suelo del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación, lo que le permite conocer y actualizarse permanentemente sobre la temática.

La publicación se estructura, en un primer momento, en torno a las distintas políticas de ordenamiento territorial a nivel nacional y provincial, en las cuales se incluyen las políticas de acceso al suelo urbano. Luego, analiza los contenidos del reciente Plan Nacional de Suelo Urbano (PNASU), en cuanto a los objetivos, actores, líneas de acción y convenios de adhesión. Por último, reflexiona sobre cuáles son sus “desafíos” y profundiza en estudios posteriores sobre su implementación.

Antecedentes de las políticas de acceso al suelo en Argentina

En nuestro país no existió hasta el año 2020, de forma explícita, una política integral de acceso al suelo urbano, sino que esta quedaba implícita en las políticas habitacionales o en las políticas de ordenamiento territorial.

Experiencias nacionales

A nivel nacional, los antecedentes más cercanos en el tiempo nos remiten al año 2004, más precisamente a la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PNDOT), en la cual el gobierno de Néstor Kirchner esbozó un diagnóstico sobre la situación territorial del país que había sido heredada por varias décadas del modelo de acumulación de valorización financiera. El documento destacaba el desequilibrio entre las distintas regiones, el cual incrementaba la brecha que separa las áreas dinámicas y las áreas marginales con un proceso de urbanización hegemónica que vacía las regiones pobres, debilita el campo y contribuye a la fractura interna en las ciudades, cada vez más grandes y anárquicas. Los ciudadanos de áreas ricas y pobres conviven dentro de un contexto de violencia y marginalidad que imposibilita la creación de lazos socia-

les, económicos y culturales estables, esenciales para el desarrollo de una sociedad equitativa y justa (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, 2004).

Para revertir esta tendencia, las políticas y los proyectos del Estado debían mantener un acceso equitativo a las infraestructuras, la vivienda, los servicios y el equipamiento social, sanitario y educativo. De esta manera, se buscaba promover la igualdad de oportunidades de desarrollo para los ciudadanos. Esto se perseguía por medio de planes y programas habitacionales que permitieran el acceso de toda la población a la vivienda propia, la regularización de las villas miserias y de los asentamientos irregulares; del equipamiento y de la cobertura de los servicios sociales básicos tanto en zonas urbanas como rurales de alta, media y baja densidad; de la mejora la calidad y frecuencia de los servicios de transporte, el acceso equitativo a los bienes servicios básicos; y la creación de nuevos mecanismos, modos de financiamiento y gestión para la creación y mantenimiento de la infraestructura y el equipamiento social.

A partir de la PNDOT, se desarrollaron las bases del Plan Estratégico Territorial (PET), presentado en el año 2008, durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, y cuyo objetivo era la identificación de la dotación de infraestructuras y equipamientos necesarios para garantizar el desarrollo equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo de la Argentina en el mediano y largo plazo. El PET fue entendido como un proceso de construcción que, conducido por el gobierno nacional y mediante la formación de consensos, constituía una guía para el despliegue territorial de la inversión pública. En forma conjunta con representantes de todas las provincias, se planteó el “modelo actual del territorio” y se delineó la visión a futuro que representa el “modelo deseado del territorio”.

Más allá de que el PET no hacía referencias específicas a la problemática del acceso al suelo urbano, en la caracterización del medio

construido, con respecto a la dinámica de urbanización y asentamiento poblacional, se reconoce que un número significativo de ciudades medias y la totalidad de las grandes presentaban un fenómeno que tiene diversas denominaciones. Entre ellas, se encuentran la sub-urbanización (De Mattos, 2002), la metropolización (Ascher, 1995), fragmentación (Borsdorf, 2003) y la rururbanización (Bauer y Roux, 1976), por las cuales la ciudad central se expande asociándose en solución de continuidad con ciudades vecinas y la interfase urbano-rural es objeto de presiones múltiples. Los nuevos requerimientos de suelo de las actividades industriales y logísticas, las nuevas pautas de localización de actividades comerciales, la instalación en el mercado de tipologías residenciales suburbanas, todo ello asociado al aumento exponencial del uso del automotor y la expansión de las tecnologías de información habían modificado sustancialmente el patrón organizacional de las ciudades más dinámicas. El desempeño territorial desigual de las ciudades argentinas obliga a concentrar los esfuerzos en la formulación de políticas urbanas que tiendan a equilibrar y mejorar el mencionado desempeño, fortaleciendo su capacidad de participar en el mercado internacional y nacional, atraer y retener inversiones, generar empleo y ofrecer una mejor calidad de vida a quienes las habitan (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, 2008).

Por otro lado, también en 2008 y, en el marco del Plan Estratégico, se creó el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (Cofeplan), órgano encargado de velar por la implementación de este. De allí, surge una herramienta fundamental: el anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial como respuesta a la necesidad de contar con un marco legislativo que consolide la agenda de planificación y ordenamiento territorial, y que establezca objetivos y principios comunes en la materia, tendientes a superar las inequidades históricas entre provincias y regiones del

territorio nacional. El anteproyecto promovía la institucionalización de la planificación¹, la continuidad del PET y la reposición del Estado en su rol de planificador del territorio y garante de su desarrollo integral, equitativo y sustentable. Asimismo, establecía los derechos y obligaciones en relación con el ordenamiento territorial, entendiendo que las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso de suelo comparten el respeto por el interés general y los principios del desarrollo sustentable. El suelo se entiende como un recurso natural, pero también económico, social y, sobre todo, como un bien escaso (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, 2011).

En el avance 2018 del PET, durante el gobierno de Mauricio Macri, se observó una continuidad con respecto a las líneas generales de planificación territorial del país con el fin de revertir el desequilibrio territorial ya diagnosticado en las entregas anteriores del plan, pero se hizo palpable un cambio de visión con respecto al rol del Estado, ya que toma fuerza la idea de los acuerdos público-privados como motor de las políticas territoriales a llevarse adelante en todas las provincias. En relación con el ordenamiento y la generación de suelo urbano, solo figuraron como una línea dentro del Plan de Infraestructura Urbana del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Viviendas que se encarga de la inversión en infraestructura básica como agua potable, agua, apertura de calles, veredas, iluminación, etc.

Experiencias subnacionales

Tal como señala Reese (2006), la cuestión del ordenamiento territorial no ha formado parte históricamente de las preocupaciones y de la agenda de gobierno tanto a nivel nacional como a nivel provincial. A nivel subnacional, de

las veinticuatro jurisdicciones electorales solo en cuatro existen normativas vinculadas al ordenamiento territorial o al uso del suelo.

La provincia pionera en materia de legislación sobre ordenamiento y regulación de los usos del suelo fue Jujuy. Esta cuenta, desde el año 1972, con la Ley 2903 que legisla parcialmente sobre el fraccionamiento y el uso del suelo. A principios de los años 2000, comenzó a debatirse una reforma o el reemplazo de esta por otra que incorporara un enfoque más actual e integral sobre el desarrollo urbano. En dicha discusión, participaron activamente representantes de colegios profesionales, cámaras comerciales e industriales y distintos organismos públicos provinciales y nacionales. Finalmente, en el año 2018, la legislatura provincial sancionó la Ley 6099 de Ordenamiento Territorial, Uso y Fraccionamiento del Suelo Urbano, en la cual se agrega la idea de planes estratégicos territoriales que incorporen lineamientos generales para el logro de un territorio provincial equilibrado, sustentable y socialmente justo.

Otra provincia precursora en materia de legislación integral sobre el desarrollo urbano es la de Buenos Aires. En el año 1977, a través del Decreto-Ley 8912, comenzó a regularse el ordenamiento del territorio provincial y el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo. La ley regulaba básicamente la actuación de los municipios, planteando el “deber ser” de las ciudades sin mencionar la promoción de políticas dirigidas a la producción de suelo o a la mejora del hábitat. Varias décadas después, en el año 2013, se reglamentó la Ley 14 449 de Acceso Justo al Hábitat, cuyo principal objetivo es la promoción del derecho a la vivienda y a un hábitat digno y sustentable. Sus objetivos específicos son producir suelo urbano, facilitar la regularización urbano dominial de barrios informales, atender de manera integral

1 En marzo del año 2011, el Poder Ejecutivo Nacional creó por decreto el Programa de Fortalecimiento Institucional de la Planificación Territorial, cuyo objetivo general era fomentar la consolidación de la planificación y el ordenamiento territorial como una política de Estado, que fundamentara los procesos de toma de decisión ligados a la inversión en infraestructura y gestión del territorio. El programa tenía tres ejes de acción: capacitación de recursos humanos y dotación de equipamiento, desarrollo de experiencias de planificación territorial e institucionalización de la planificación.

la diversidad y complejidad de la demanda urbano habitacional y generar nuevos recursos a través de instrumentos que permitan, al mismo tiempo, reducir las expectativas especulativas de valorización del suelo. Para lograr estos objetivos se crea, entre otros instrumentos, un Fondo Fiduciario Provincial, que fomenta el crédito para el mejoramiento y ampliación de viviendas; Mesas de Gestión para la integración socio urbana de villas y asentamientos; Zonas de Promoción de Hábitat Social que deberán determinar los municipios en sus planes; un impuesto progresivo al baldío en casos de declaración de interés prioritario de áreas por parte de los municipios y luego de un plazo en el cual el propietario no cumplió con la obligación de parcelar o edificar; y Consorcios Urbanísticos que permiten asociaciones público-privadas para nuevos loteos y planes de vivienda.

Después de varios años de debate con respecto a los responsables de su ejecución, en mayo de 2009, la Legislatura de Mendoza sancionó la Ley 8051 destinada a promover la Política de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo en la provincia cuyana. Esta ley creaba tres instituciones que iban a ser las encargadas de la implementación: dos órganos colegiados como el Consejo de Estado del Plan Estratégico de Desarrollo (CEPED) y el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (CPOT); y un organismo técnico, la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT). De esta forma, la política de suelo provincial tendría una implementación horizontal, descentralizada, consensuada y participativa.

Asimismo, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se sancionó, en el año 2000, la Ley 341, la cual impulsa políticas de acceso a la vivienda para hogares de bajos recursos en situación crítica habitacional, incluyendo como destinatarios a personas incorporadas en procesos colectivos de organización como cooperativas o asociaciones civiles. La novedad de esta ley residió en que el Estado vincula el acceso al

suelo con una política habitacional que reconoce la producción autogestionaria del hábitat, es decir, un universo de prácticas sociales que ponen en marcha procesos de autoorganización y autodeterminación para el acceso a la vivienda y al hábitat (Rodríguez, 2015)².

En el año 2018, se dictó, en el mismo distrito, la Ley 6062 de Desarrollo Urbano y Hábitat Sustentable, cuyo objetivo consiste en crear un instrumento urbanístico que regule el mayor aprovechamiento constructivo de aquellas parcelas donde se genere plusvalía por cambios normativos. Con esa plusvalía, se financia el Fondo Público “Hábitat Sustentable”, cuyo destino es el financiamiento de obras de infraestructura de transporte y servicios, equipamiento social, espacios públicos, vivienda social, promoción del alquiler social, reurbanización de villas y todas aquellas obras contempladas en los planes de sector, priorizando las zonas de mayor vulnerabilidad social y de mayor déficit de proximidad con la red de transporte, calidad de la vivienda, proximidad con espacios verdes y equipamientos de sustentabilidad social.

Otra provincia en la que se ha planteado el debate, pero no se ha llegado a materializar en una ley es Santa Fe. Allí, en el año 2016, se presentó el Proyecto de Ley Marco de Planificación Urbana con Igualdad, acceso al suelo y al hábitat, pero perdió el estado parlamentario ese mismo año y se volvió a presentar con modificaciones en el año 2020. La propuesta intenta resolver el déficit urbano habitacional con diversas respuestas, dirigidas principalmente a sectores bajos y medios-bajos. Para ello, prioriza las infraestructuras, servicios y equipamientos existentes para la localización de los proyectos habitacionales, efectiviza la tenencia segura de la tierra y vivienda (regularización/escritura), estimula experiencias de autogestión del hábitat (cooperativas u otras), redistribuye los costos y los beneficios de los procesos de desarrollo urbano, incorpora el concepto

2 A partir de esta experiencia, se formuló, en 2018, el proyecto de ley “Producción social autogestionaria del hábitat popular”, que promovía la concepción autogestionaria a nivel nacional.

de sustentabilidad, espacio público adaptado y diseño edilicio con eficiencia y ahorro energético, y fomenta la participación ciudadana en

la planificación y gestión. Además, implementa instrumentos de gestión del suelo, del hábitat y tributarios de financiamiento.

Tabla 1. Instrumentos de ordenamiento territorial de jurisdicciones argentinas

Distrito	Año	Instrumento	Objetivos
Provincia de Jujuy	1972	Ley provincial 2903	Legislar sobre el fraccionamiento y el uso del suelo.
	2018	Ley provincial 6099 de Ordenamiento Territorial, Uso y Fraccionamiento del Suelo Urbano	Promover la idea de planes estratégicos territoriales que incorporen lineamientos generales para el logro de un territorio provincial equilibrado, sustentable y socialmente justo.
Provincia de Buenos Aires	1977	Decreto-ley provincial 8912	Regular el ordenamiento del territorio y el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo.
	2013	Ley provincial 14 449 de Acceso Justo al Hábitat	Promover el derecho a la vivienda y hábitat digno y sustentable.
Provincia de Mendoza	2009	Ley provincial 8051	Promover una política de ordenamiento territorial y usos del suelo a través de la creación de dos órganos colegiados (Consejo de Estado del Plan Estratégico de Desarrollo [CEPED] y el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial [CPOT]) y un organismo técnico (la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial [APOT]).
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	2000	Ley distrital 341 de Acceso a la Vivienda	Promover políticas de acceso a vivienda para hogares de escasos recursos en situación crítica habitacional, destinatarios individuales o incorporadas en procesos de organización colectiva verificables, a través de cooperativas, mutuales o asociaciones civiles sin fines de lucro.
	2018	Ley distrital 6062 Desarrollo Urbano y Hábitat Sustentable	Regular el mayor aprovechamiento constructivo de parcelas que generen plusvalía por cambios normativos para financiar obras de infraestructura de transporte y servicios, equipamiento social, espacios públicos, vivienda social, promoción del alquiler social, reurbanización de villas, etc.
Provincia de Santa Fe	2016	Proyecto de ley provincial Marco de Planificación Urbana con Igualdad, Acceso al suelo y al Hábitat	Resolver el déficit urbano habitacional, priorizando las infraestructuras, servicios y equipamientos existentes para la localización de los proyectos habitacionales.

Fuente. Elaboración propia.

En relación con la falta de legislaciones en esta materia en el resto de las provincias o distritos electorales, Duarte, director nacional de Políticas de Suelo del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, destacó, a principios del año 2021 en la 1ra Sesión Ordinaria del Comité Federal de la Mesa Intersectorial de Políticas de Suelo, que:

en 20 jurisdicciones del país la materia de desarrollo y ordenamiento territorial se legisla mediante legislaciones muy parciales en varios ámbitos. Todos sabemos que cuando el Estado no legisla o la legislación está dispersa o falta, la lógica del mercado no es la de la construcción de una ciudad más equitativa. (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, 2021a, min. 14:08)

En este contexto, se creó, en el año 2020, por medio de la Resolución 19, el Plan Nacional de Suelo Urbano (PNASU), la cual vincula la política de suelo con la de desarrollo territorial y unifica criterios en los distintos niveles del Estado. Así, el plan provee de un marco básico con objetivos y líneas de intervención común que apuntan a una intervención que revierte la producción de desequilibrios territoriales generados en los últimos años.

Posteriormente, en el año 2021, se aprobó, a través de la Resolución 44, el Programa de Planificación y Ordenamiento Territorial, con un rol complementario al PNASU. Este se centra en la construcción de acuerdos y consensos que orienten y amplíen el marco normativo a nivel local y provincial. La importancia de este programa reside en que contribuye a la creación de una normativa nacional que permite trazar objetivos, fundamentos y directrices generales que conformen una guía para las políticas de ordenamiento territorial (Arenaza y Duarte, 2010).

Entre los principales objetivos del Programa pueden mencionarse: la movilización de vacíos urbanos ociosos y la creación de Bancos de Tierras aptas que permitan la incorporación de inmuebles al patrimonio público (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, 2021b). Para llevarlos adelante, se formulan cuatro líneas principales de intervención:

1. Promoción de propuestas de legislación provincial de desarrollo territorial: propone generar instrumentos legales que orienten los procesos de urbanización y la implementación de políticas de suelo y vivienda.
2. Programa de capacitación y asistencia técnica en planificación y ordenamiento territorial: busca fortalecer las capacidades de los gobiernos locales y provinciales en la gestión del territorio, para ello se impulsa la formación de técnicos y funcionarios en políticas de planificación y ordenamiento territorial.

3. Concurso de experiencias innovadoras de planificación, desarrollo territorial y políticas de suelo para la reconstrucción Argentina: propone relevar experiencias aplicadas de políticas urbanas, instrumentos de gestión de suelo y planificación territorial eficaces. De esta manera, se constituirán como “buenas prácticas” a difundir e impulsar en las provincias y municipios.
4. Registro territorial de suelo apto para programas habitacionales y proyecto urbanos: busca producir una base de datos confiable para el desarrollo de proyectos.

De esta manera, se propone trabajar fuertemente para que las distintas provincias argentinas puedan contar con una legislación propia sobre desarrollo y ordenamiento territorial. Tanto las provincias como los municipios pueden adherir al Programa de Planificación y Ordenamiento Territorial a través de la suscripción de convenios marco y convenios específicos de implementación según la línea de acción a ejecutar. Hasta el momento, han firmado convenios marco de adhesión al Programa siete provincias: La Rioja, Chaco, Tucumán, Misiones, San Juan, Santa Fe y Tierra del Fuego.

Contenidos del Plan Nacional de Suelo Urbano

Recientemente, en el mes de mayo de 2020, se sancionó la Resolución 19 del PNASU, elaborado en la Subsecretaría de Política de Suelo y Urbanismo del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. El documento tiene como objetivo general la generación de suelo urbano producido o promovido por el Estado, garantizando que el Estado cuente con suelo urbanizado para localizar vivienda a construirse o a promoverse en forma pública, de este modo, amplía la accesibilidad de las familias en las ciudades. Este entiende que, para una adecuada gestión, la generación de suelo urbano producido por el Estado es fundamental

y constituye la base de posteriores soluciones habitacionales (Barenboim, 2021).

La gestión del suelo en la experiencia argentina da cuenta de dos problemas que surgen ante la limitada oferta de suelo urbano. Por un lado, la generación de “cuellos de botella”, es decir, la no disponibilidad de suelo urbano produce la incapacidad de implementar programas de promoción de hábitat, incluso aunque exista disponibilidad de financiamiento³. Por otro lado, la demanda de suelo urbanizado ha generado una fuerte presión sobre el mercado inmobiliario ocasionando un incremento de precios.

La falta de acceso al suelo es una de las principales causas de la informalidad o del fracaso de ciertas políticas habitacionales, de manera que es necesario desplegar instrumentos que desalienten las prácticas especulativas y mejoren las condiciones para movilizar el suelo ocioso. Además, resulta fundamental avanzar en marcos normativos que contemplen la disponibilidad de suelo para viviendas de interés social, teniendo en cuenta la brecha existente en los ingresos y el limitado acceso al crédito para grandes sectores de la población.

La intención es poder incidir en la regulación del mercado del suelo, mediante la implementación de instrumentos que garanticen a los municipios la valorización inmobiliaria que genera la normativa urbanística, las habilitaciones para desarrollar suelo urbano o mayor edificabilidad y las obras públicas realizadas. De esta manera, se busca contrarrestar la lógica especulativa en el mercado de tierra y vivienda. Para ello, el Plan se propone avanzar en un aspecto fundamental: la gestión de los vacíos urbanos, es decir, de terrenos ociosos que cuentan con condiciones urbanísticas pero que se encuentran abandonados o inmersos en proceso de especulación inmobiliaria.

La política de suelo propuesta se vincula además con el desarrollo territorial; aprovecha de forma sostenible los recursos naturales,

económicos, sociales y culturales; y promueve ciudades compactas, equitativas y sostenibles (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, 2020b):

En este sentido, los objetivos particulares que propone son:

- Ampliar la oferta de suelo urbanizado, favoreciendo el acceso de los grupos sociales que no pueden acceder a través de la oferta existente en cada localidad.
- Apoyar a los gobiernos provinciales y locales en el incremento de la oferta de suelo con infraestructura donde desarrollar después proyectos habitacionales.
- Mejorar las capacidades públicas para anticiparse a la demanda de suelo urbano para los diferentes usos, en particular los destinados al residencial y anexos.
- Lograr incidencia en la regulación de los mercados de suelo de cada localidad donde intervenga el programa.
- Vincular la política de suelo con el desarrollo territorial, promoviendo prácticas virtuosas para lograr ciudades compactas, equitativas y accesibles.

Por último, el PNASU comprende dos programas y dos líneas de acción, (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, 2020a):

1. Programa Nacional de Producción de Suelo: consiste en la generación de lotes con infraestructuras para ampliar el acceso a suelo urbanizado y promoción de la creación de bancos de tierra a nivel municipal y provincial. Ambas líneas de intervención afectan la valoración inmobiliaria, de modo que resulta necesario fijar normas y reglamentaciones que contengan los posibles efectos de los convenios en el mercado inmobiliario. Así, el “Programa Nacional de Producción del Suelo”

3 Puede generar también que las localizaciones de las viviendas construidas no cuenten con cualidades urbanas propicias.

busca impulsar plusvalías urbanas, para lo cual los municipios y provincias deberán contar con instrumentos que posibiliten construir pautas de valorización para, de esta manera, evitar efectos contrarios. También el Programa de Planificación y Ordenamiento Territorial, donde se trazan las directrices generales del ordenamiento territorial, se relaciona directamente con este programa.

2. Programa Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Política de Suelo: se propone mejorar las capacidades de los gobiernos locales y provinciales a través de capacitación a funcionarios y técnicos para la implementación de instrumentos de gestión del suelo. Se acompañará desde el Estado Nacional a los gobiernos locales para la gestión de políticas urbanas bajo criterios y directrices fijados por el Ministerio de Desarrollo y Hábitat.
3. Conformación de la Mesa Intersectorial de Políticas de Suelo: consiste en la creación de un ámbito participativo de debate compuesto por el sector público, privado y organizaciones civiles. A través de esta herramienta, se busca la construcción de acuerdos para la promoción de marcos técnicos, legales y reglamentarios. Las mesas intersectoriales funcionarán de manera periódica y se constituirán como espacios consultivos.
4. Observatorio Nacional de Acceso al Suelo: plantea la creación del Registro Territorial de Suelo Apto para

Programas Habitacionales y Proyectos Urbanos y del Observatorio Nacional de Precios del Suelo. Se promueve generar un medio de construcción, monitoreo y análisis de datos acerca de la situación de acceso al suelo y del mercado del suelo en el territorio nacional. Esta información funcionará como insumo “para el diseño, la ejecución y la evaluación y monitoreo de las políticas y programas implementados” (Scatolini y Duarte, 2020).

Los destinatarios de los diferentes programas y líneas de acción son los municipios y provincias de todo el país. Aquellos ejecutivos locales y provinciales que quieran acceder a los mismos, como el financiamiento para la construcción de lotes con infraestructuras básicas o los programas de capacitación técnica, que pueden adherirse al “Plan Nacional de Suelo Urbano” a través de la firma de convenios marco. Hasta el momento, las provincias del país y las principales ciudades como Buenos Aires, Córdoba, Rosario y Mendoza han firmado convenios marco de adhesión al PNASU.

Asimismo, a principios del año 2021, se realizaron 28 convenios específicos del Programa Nacional de Producción de Suelo (PNAPS), localizados en 10 provincias (Buenos Aires, Chaco, Córdoba, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Santa Fe y Tierra del Fuego). Las ciudades seleccionadas para los proyectos, junto con sus provincias, se visualizan en la figura 1, concentrándose en mayor grado en la franja central del país (Córdoba, Santa Fe, La Pampa, Entre Ríos, Mendoza, Buenos Aires) y en menor grado al sur (Tierra del Fuego) y al norte (Chaco, Formosa, la Rioja).

Figura 1. Ubicación de los proyectos con convenios específicos PNAPS Argentina



Fuente. Elaboración propia.

Ideas, argumentos y reflexiones en torno a los desafíos del Plan

La elaboración del PNASU representa un hito importante en la construcción de una política de gestión del suelo y ordenamiento territorial en la Argentina. A pesar de que el documento se aprobó hace más de un año y es muy reciente, es posible plantear algunos ejes de análisis que permitan una reflexión sobre las cuestiones que se deberán tener en cuenta para consolidar una política del suelo exitosa. A continuación,

se mencionan los principales desafíos, ordenados en cuatro ejes argumentativos.

En primer lugar, se identifica la necesidad de establecer una *coordinación política-administrativa integral, participativa y eficaz*. Como se ha planteado anteriormente, la Argentina posee un sistema de organización territorial federal que otorga importantes competencias a las provincias y municipios, entre ellas la administración del uso del suelo. Estos entes son quienes determinan normas urbanísticas, la tributación,

el planeamiento, las leyes, etc., y definen dónde se construye, cómo y cuánto.

Esto no significa que el Estado Nacional no tenga potestades o responsabilidades, ya que cumple un papel importante en el trazado de las directrices generales para la gestión del suelo. Sin embargo, son los municipios quienes tienen la responsabilidad sobre la gestión. Así, la política del suelo urbano se estructura a partir de un entramado institucional complejo donde se articulan diferentes niveles del Estado con diversas capacidades, necesidades y responsabilidades.

Es esta tesitura compleja de la gestión pública la que, en muchas situaciones, ha provocado discontinuidad en las políticas públicas referidas al suelo urbano o fragmentación burocrática en su implementación. Por lo cual, uno de los principales desafíos del PNASU es construir a largo plazo una articulación exitosa entre los diferentes niveles del Estado, brindando la posibilidad de garantizar continuidad en las políticas urbanas.

A este respecto, se destacan dentro del PNASU un programa y una línea de acción. Por un lado, el Programa Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica tiene un rol vital en la creación de directrices de regulación común, donde los municipios de menor escala disponen de escasos recursos humanos especializados en la temática. Debe mencionarse que su acción no tiene que agotarse en la creación de buenas prácticas en normativa, sino en velar por la correcta implementación. Por otro lado, figura la Mesa Intersectorial de Políticas del Suelo, la cual aporta a construir acuerdos y consensos entre diferentes actores políticos y sociales. Aquí el rol del Estado Nacional es diferenciado en cuanto se encarga de garantizar que estas instancias se articulen bajo dos principios: la efectiva participación y la integralidad, es decir, busca incorporar la mayor amplitud posible de actores al tiempo que contempla a los sujetos destinatarios de las políticas públicas. Es fundamental que esta instancia parta de un criterio territorial donde primen los problemas, necesidades y capacidades de los actores locales.

La asistencia técnica y la participación pueden incorporar la gestión del suelo a una amplitud de actores, disciplinas y saberes. Esto contribuye a la integralidad en la búsqueda de soluciones a los problemas relacionados con el hábitat y la vivienda. De este modo, pueden alcanzarse acuerdos significativos que sean la base de una continuidad en la política pública, cimientos en la consolidación de una política estatal a largo plazo.

En segundo lugar, se pone en agenda la necesidad de avanzar en la *regulación del mercado del suelo*. La experiencia en América Latina dicta que un mercado del suelo desregulado tiende a provocar desequilibrios territoriales: mayor exclusión, fragmentación y segregación. El ordenamiento del suelo bajo la lógica mercantil se estructura según la acumulación de capital, de la maximización de la renta y la ganancia. Por lo tanto, deberían construirse mecanismos y herramientas que apunten a evitar la especulación, los sobreprecios y la escasez artificial. A su vez, debe realizarse un esfuerzo por contener y orientar la valorización inmobiliaria, producto de la intervención estatal. Ello se debe a que el Estado es un agente con fuerte incidencia en el mercado del suelo, sus acciones tienen impacto en la valorización (o desvalorización) del precio de la tierra.

El PNASU contempla acciones concretas tales como: decisiones administrativas y regulatorias (modificación de los usos del suelo, zonificación), autorizaciones (para mayor edificación, para desarrollos inmobiliarios), obras públicas de infraestructura e incluso el financiamiento para adquisición en aquellos municipios que no dispongan de tierras públicas (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, 2020c).

Todas estas acciones urbanísticas potencian el aprovechamiento del suelo, generando valorización inmobiliaria y por lo tanto ganancias a diversos actores del mercado inmobiliario. Por eso, los municipios pueden y deben participar en las rentas resultantes de dichas acciones. Así, la elaboración e instrumentación de herramientas de recaptación de plusvalías urbanas constituye un punto crucial para evitar

la especulación, la escasez artificial de tierras y contribuir al desarrollo de un crecimiento más equilibrado y equitativo en las ciudades.

El PNASU contempla una serie de instrumentos que los ejecutivos y legislativos locales están facultados para llevar adelante. Entre ellos se mencionan: medidas tributarias y confiscatorias, zonificación inclusiva o especial, bancos de tierra, edificación prioritaria, entre otras (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, 2020c). Todas estas medidas están destinadas a distribuir y financiar equitativamente el desarrollo urbano en una articulación donde puedan beneficiarse el mercado y el Estado. Por eso, es importante señalar que estas medidas deben ser construidas sobre un diagnóstico acertado respecto a los puntos de presión de las cargas urbanísticas impuestas.

Es conveniente que los fondos obtenidos tanto por la capacitación de plusvalía como por la recuperación de cuotas pagadas por los adjudicatarios de programas sean administrados eficaz y eficientemente. A tal efecto, corresponde construir un fondo específico e intangible que destine los recursos exclusivamente a la adquisición de más tierras y al financiamiento de programas de promoción de hábitat. De este modo, podrá establecerse un ciclo virtuoso donde la implementación de una política urbana puede al mismo tiempo solventar una futura acción.

Las herramientas no podrán ser constituidas y utilizadas exitosamente en el corto plazo, debido a que su aplicación está sujeta a relaciones de poder entre actores delimitados territorialmente con problemas y necesidades particulares. El desafío es entonces ir acumulando capacidad de gestión a partir de estos instrumentos y así ganar mayor incidencia en la regulación del mercado inmobiliario.

En tercer lugar, resulta fundamental que la gestión del suelo y las políticas habitacionales sean integradas en una planificación urbana general. En muchas ocasiones, los lotes urbanizados o las soluciones habitacionales están desligadas de una planificación de la ciudad y de su crecimiento territorial, sin contemplar el proyecto de ciudad delineado en el plan

urbano. Así, las viviendas construidas se asientan en las periferias, carentes de equipamiento, infraestructuras y servicios urbanos, y desaprovechando el tejido urbano consolidado.

Debe mencionarse que esta cuestión es complementaria al punto marcado con anterioridad en cuanto la planificación urbana debe articularse con una buena regulación del mercado del suelo. Como señalan Granero Realini, Barrera y Bercovich (2019), existen municipios y provincias que cuentan con planificación y conocimiento sobre la dinámica de su desarrollo urbano, pero con limitación para acceder al suelo urbanizado de calidad. Por ello, no tienen otra opción más que la radicación de vivienda en ámbitos periféricos donde acceden a precios más bajos.

Por ese motivo, se deben diseñar y poner en prácticas diversas herramientas de regulación sobre las ciudades que permitan ordenar ventajosamente el crecimiento del territorio. La necesidad de una ciudad compacta, lejos de ser la manifestación de un tipo ideal, representa la posibilidad de aprovechar de mejor manera el tejido urbano construido. Localizar y densificar adecuadamente podría permitir una eficiente utilización de las infraestructuras, servicios y equipamientos ya existentes en las ciudades, y un acceso inclusivo a las centralidades urbanas.

Por último, es necesario que las políticas y programas habitacionales, que sean promovidas por el suelo producido del PNASU, sean orientadas a diferentes sectores sociales. La posibilidad de acceso a la ciudad y al suelo urbano por parte de sectores sociales de bajos y medianos ingresos se ha reducido drásticamente en las últimas décadas, uno de los factores que originaron este proceso fue el encarecimiento del suelo urbano. Esta situación, sumada a la escasez en la disponibilidad de crédito hipotecario ha dado lugar a que estos sectores no puedan resolver el acceso al hábitat y la vivienda en algunos casos mediante mecanismos de mercado. Cuando la intervención estatal no es suficiente para cubrir la demanda de vivienda, los sectores medios se vuelcan al mercado de alquileres, el cual va en aumento, mientras que

los sectores bajos se vuelcan a la autoconstrucción en el mercado informal asentados muchas veces en las periferias o en suelo no apto (zonas inundables, vías del ferrocarril, etc.) de la ciudad.

Debido a esto, el Estado Nacional debe promover e instar a las provincias y municipios a que el suelo creado se destine también a viviendas de interés social. De otro modo, podría generarse un desequilibrio en la adjudicación de programas y así profundizar la brecha en el acceso al hábitat y la vivienda. Para ello, el PNASU se propone utilizar mecanismos de asignación basados en índices como: déficit habitacional, demanda de suelo y niveles de ocupación (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, 2020c). De esta forma, se podrá contribuir a un desarrollo urbano que incluya a los sectores sociales de menores ingresos a los fines de reducir la segregación y exclusión socioespacial y consolidar una ciudad equitativa e inclusiva.

Conclusiones

Las ciudades argentinas han experimentado fuertes transformaciones en las últimas décadas. Este proceso ha estado signado —entre otros fenómenos— por la promoción inmobiliaria privada como modalidad de inversión y resguardo de capital para sectores solventes de la sociedad. Consecuentemente, la expansión urbana, en los últimos años, ha traído aparejadas diversas problemáticas como la existencia de fragmentos urbanos aislados entre sí, la utilización ineficiente e inadecuada de los terrenos, el incremento del déficit habitacional de los sectores medios, la consolidación y profundización de la informalidad urbana, etc. La situación ha configurado ciudades de contrastes, las cuales presentan una característica común en el origen de sus problemas: la falta de suelo urbanizado a precios accesibles para los distintos sectores de la población.

Diversas respuestas se han ensayado desde los diferentes niveles de Estado, desde la provisión pública de soluciones habitacionales,

pasando por el subsidio al crédito y compra directa de tierras, hasta políticas de mejoramiento de vivienda y hábitat. Sin embargo, la discontinuidad en las políticas urbanas sumada a la fragmentación burocrática en su implementación han impedido resolver la cuestión del suelo, el cual se ha ido regulando al ritmo del mercado inmobiliario.

En la Argentina, como se ha visto en el presente artículo, ha sido escasa la formulación de políticas nacionales para la gestión del suelo, el ordenamiento territorial y planificación urbana. También, se ha mencionado que son muy limitadas las jurisdicciones provinciales que cuentan con normativa sobre el tema. Además, dada la división administrativa federal del país, han sido y son los municipios y provincias quienes tienen la responsabilidad inmediata sobre la gestión en este campo. A este respecto, existen fuertes disparidades en las capacidades estatales, en cuanto existen municipios y provincias que cuentan con experiencia, normativas y herramientas de planificación y ordenamiento territorial, mientras que otras no las poseen.

Es en este contexto, que la elaboración del PNASU, en el año 2020, llena un vacío existente en las políticas públicas territoriales en el país, representando un progreso en la construcción de una política nacional de suelo. Al mismo tiempo, la posterior creación del Programa de Planificación y Ordenamiento Territorial, en el año 2021, muestra la intención del Estado por avanzar hacia una estrategia de planificación y ordenamiento territorial nacional. La incipiente creación arroja algunos primeros resultados que —si bien ponen en marcha estas políticas—, no permiten todavía realizar un estado de situación o diagnóstico.

Ahora bien, se han destacado algunas cuestiones para tener en cuenta en relación con las posibilidades de que el plan alcance cierto éxito. Se ha señalado que no cualquier regulación es útil para la gestión del suelo, de modo que es necesaria una visión integral y sostenible con protagonismo de los actores locales que hacen al territorio. Además, el suelo —como bien estratégico— debe ser regulado e intervenido,

evitando procesos de especulación inmobiliaria, escasez artificial y pago de sobreprecios por parte del Estado. Por añadidura, se deberán construir y efectivizar instrumentos y herramientas de captación de plusvalías urbanas con un sentido redistributivo. Relacionado a ello, la política habitacional resultante debe integrarse en una planificación urbana de mayor alcance. De este modo, las viviendas y lotes producidos podrán incorporarse al tejido urbano, vinculados a sus centralidades y aprovechando su infraestructura y servicios. Por último, las intervenciones estatales tienen que orientarse en un sentido no mercantil e inclusivo que incorpore la función social de la tierra y la vivienda.

Ante todo, resulta fundamental que la escala de intervención del Estado se corresponda con la magnitud del problema que enfrenta. La situación actual de la tierra, la vivienda y las ciudades en general es el resultado de una acumulación de tensiones gestadas durante décadas. Por ello, es necesario que exista una apuesta ambiciosa y efectiva que apunte a revertir las tendencias actuales. Así, podrán aumentarse las capacidades estatales que garanticen continuidad en una política nacional de gestión de suelo.

Por último, se considera que la investigación es una tarea inacabada que debe continuar por fuerza en estudios posteriores y debe incorporar la implementación de los proyectos. El resultado de la reforma integral urbana propuesta por el PNASU se podrá evaluar dentro de algunos años, esperando que sea exitosa y celebrando que el Estado Nacional ponga en agenda nuevamente el derecho a la vivienda y a la ciudad.

Referencias

Arenaza, S. y Duarte, J. (2010). ¿Por qué es importante para Argentina contar con una ley de ordenamiento territorial? *Revista Café de las Ciudades*, 97, 1-3.

Ascher, F. (1995). *Metapolis ou l'avenir des villes*. París: Odile Jacob.

Barenboim, C. A. (2012). Políticas públicas urbanas e instrumentos de regulación en la ciudad de Rosario. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, (7), 31-41.

Barenboim, C. A. (2017). *La problemática de la vivienda y la persistencia del déficit habitacional: el caso de la ciudad de Rosario, Argentina*. *Revista Papeles de Coyuntura*, (43), 128-153.

Barenboim, C. A. (2021). Políticas de acceso al suelo en el contexto actual: análisis del Plan Nacional de Suelo Urbano. En M. A. Barreto y E. R. Abildgaard (comps.), *II Encuentro de la Red de Asentamientos Populares -ENRAP: pandemia, crisis y oportunidades para el hábitat popular*, Corrientes: Editorial FAU-UNNE. <http://repositorio.unne.edu.ar/handle/123456789/30374>

Bauer, G. y Roux, J. M. (1976). *La rurbanisation ou la ville éparpillée*. París: Ed. Du Seuil.

Borsdorf, A. (2003). Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana. *Revista EURE*, 86, 37-49.

De Mattos, C. (2002). Transformación de las ciudades latinoamericanas: ¿Impactos de la globalización? *Revista EURE*, 85, 5-10.

Granero Realini, G., Barreda, M. P. y Bercovich, F. (2019). *La política habitacional en Argentina. Una mirada a través de los institutos provinciales de vivienda*. (Documento de trabajo del Programa de Ciudades Área de Desarrollo Económico, 181).

Jaramillo, S. (1994). *Hacia una Teoría de la renta del espacio urbano*. Ediciones Uniandes.

Ley 341 de Vivienda para casos de emergencia habitacional (Ciudad Autónoma de Buenos Aires). (24 de abril de 2000). *Boletín Oficial*: 928. <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley341.html>

Ley 2903 de Ordenamiento territorial y usos del suelo (Provincia de Jujuy). (29 de septiembre de 1972). *Boletín Oficial*: 43 451. <http://boletinoficial.jujuy.gob.ar/?p=43451>

- Ley 6062 de Desarrollo urbano y hábitat sustentable (Ciudad Autónoma de Buenos Aires). (29 de noviembre del 2018). *Boletín Oficial*: 5522. https://documentosboletinoficial.buenosaires.gov.ar/publico/ck_PL-LEY-LCABA-LCBA-6062-18-5522.pdf
- Ley 6099 de Ordenamiento territorial, uso y fraccionamiento del suelo (Provincia de Jujuy). (13 de diciembre de 2018). *Boletín Oficial*: 141. <http://boletinoficial.jujuy.gov.ar/?p=132987>
- Ley 8051 de Ordenamiento territorial, usos del suelo y desarrollo territorial (Provincia de Mendoza). (5 de mayo de 2009). *Boletín Oficial*: 28 407. <https://www.mendoza.gov.ar/wp-content/uploads/sites/44/2017/01/Ley-8051.pdf>
- Ley 14 449 de Acceso justo al hábitat (Provincia de Buenos Aires). (9 de enero de 2013). *Boletín Oficial*: 27 156. <http://resources.capbauno.org.ar/21/files/archivos/institucional/LEY%2014449%20-%20Acceso%20Justo%20al%20Habitat.pdf>
- Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. (2020a). *Informe Plan Nacional de Suelo Urbano*. https://www.argentina.gov.ar/sites/default/files/descripcion_del_pna-su.pdf
- Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. (14 de mayo de 2020b). Resolución 19 del Plan Nacional de Suelo Urbano. *Boletín Oficial*: 19 704. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/229292/20200514>
- Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. (2020c). *Plan Nacional del Suelo Urbano. Manual de ejecución Programa Nacional de Producción del Suelo*. https://www.argentina.gov.ar/sites/default/files/manual_de_ejecucion_-_pnps.pdf
- Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. (29 de marzo de 2021a). *Mesa Intersectorial de Políticas de Suelo* [Archivo de video]. <https://www.youtube.com/watch?v=PD4FP3AlaYw>
- Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. (18 de febrero de 2021b). Resolución 44 del Programa de Planificación y Ordenamiento Territorial. *Boletín Oficial*: 8847. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/241046/20210222>
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación. (2004). *Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Construyendo una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa*. Poder Ejecutivo Nacional. <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/Politica-Nacional-de-Desarrollo-y-Ordenamiento-Territorial.pdf>
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación (2008). *Plan Estratégico Territorial. Avance 2008*. Poder Ejecutivo Nacional. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_estrategico_territorial_2008_-_avance_i.pdf
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación. (2011). *Plan Estratégico Territorial. Argentina del Bicentenario. Avance II*. Poder Ejecutivo Nacional. https://www.argentina.gov.ar/sites/default/files/plan_estrategico_territorial_2011_-_avance_ii_-_libro_2.pdf
- Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación. (2018). *Plan Estratégico Territorial Argentina. Avance 2018*. Poder Ejecutivo Nacional. https://www.argentina.gov.ar/sites/default/files/plan_estrategico_territorial_2018_baja.pdf
- Peralta, C. (2017). El acceso a la vivienda digna. Déficit habitacional y gestión de políticas públicas en Córdoba. *Revista Vivienda y Ciudad*, 4, 49-72.
- Proyecto de Ley Marco de Planificación Urbana con Igualdad, acceso al suelo y al hábitat (Provincia de Santa Fe). (11 de mayo de 2016). *Expediente n.º 31 135*.
- Reese, E. (2006). La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades

en la Argentina. *Medio Ambiente y Urbanización*, (6), 3-22.

Rodríguez, C. (2015). Producción autogestionaria del hábitat y abordaje de la integridad. Un análisis desde la experiencia del MOI (Argentina). En M. Di Virgilio y C. Rodríguez (comps.), *Producción social del hábitat. Abordajes conceptuales, prácticas*

de investigación y experiencias en las principales ciudades del Cono Sur (pp. 203-232). *Café de las Ciudades*.

Scatolini, L. y Duarte, J. I. (2020). Hacia una política nacional del suelo urbano en la República Argentina. *Revista Café de las ciudades*, (187), 1-5.

